

Piotr BOROWIEC

Uniwersytet Jagielloński, Kraków

## Korupcja w III RP – obszary szczególnego występowania

### I. Charakterystyka zjawiska korupcji

Analiza korupcji jako zjawiska jest wyjątkowo trudna. Wynika to także z wieloznaczności samego pojęcia, ewoluowania jego znaczenia wraz z rozwojem społeczeństwa i języka. Z tego też powodu wraz z upływem czasu w słownikach z różnych okresów znaczenia słowa – korupcja – jak i jego synonimy są bardziej lub mniej zróżnicowane. Polskie słowniki korupcję definiują najczęściej jako przyjmowanie lub żądanie przez osobę pełniącą funkcję publiczną (w instytucji społecznej lub państwowej) korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub naruszenie prawa. Do synonimów korupcji najczęściej zaliczane są: demoralizacja, przekupstwo, łapownictwo<sup>1</sup>. Najnowsze definicje słownikowe korupcję określają jako przekupstwo; zwłaszcza urzędników państwowych. Samo zaś korumpowanie za sposób uzależniania od siebie głównie urzędników państwowych i polityków za pomocą łapówki. Za błędne uznane jest używanie słowa korupcja w znaczeniu zepsucie moralne, demoralizacja. Autorzy zwracają także uwagę na częste, błędnie używane sformułowanie: korupcja władzy zamiast demoralizacja władzy<sup>2</sup>.

Badając transakcje korupcyjne, należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie interpretacyjne zjawiska korupcji w przepisach prawnych poszczególnych państw. To co w jednym kraju uznawane było i jest za korupcję, w innym traktuje się jako normę usankcjonowaną prawem. Różnice polegają na zastosowaniu węższej albo szerszej zasady karno-prawnej<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980, s. 394.

<sup>2</sup> A. Markowski (red.), *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 361.

<sup>3</sup> A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861–1917*, posłowie J. Smaga, *Korupcja w pierwszym państwie robotników i chłopów (1917–1995)*, Universitas, Kraków 1995, s. 121–122.

W polskim prawie brak w ogóle przepisów dotyczących zjawiska korupcji. W kodeksie karnym jest mowa tylko o łapownictwie, a to pojęcie nie wyczerpuje problemu korupcji, która obejmuje więcej patologicznych transakcji niż samo wręczanie łapówek.

Zjawisko korupcji ma wiele wspólnego ze zjawiskiem klientelizmu. Po pierwsze oba są dobrze zakorzenione w historii i kulturze wielu państw: „patronom zależało na dobrych stosunkach z klientami, gdyż byli oni lojalnymi pośrednikami w przyjmowaniu łapówek od petentów. A w razie kontroli klient mógł świadczyć na korzyść patrona”<sup>4</sup>. Po drugie mają charakter nieformalny i tendencję do rozpowszechniania się, tworzenia sieci powiązań międzyludzkich w celu osiągnięcia określonych celów materialnych bądź niematerialnych. Przykładem tego mogą być stosunki panujące obecnie w górniczych związkach zawodowych. „Osoby z sieci są dla siebie równocześnie klientami i patronami: działacz związkowy trzyma parasol polityczny nad swoim prezesem, a ten przykrywa oczy na jego interesy, bo przy okazji kręci podobne swoje”<sup>5</sup>. Jeszcze jedną ważną cechą wspólną jest to, że „podobnie bowiem jak w przypadku klientelizmu różne formy korupcji współistnieją ze sobą, pełniąc zgoła odmienne nawet przeciwstawne funkcje społeczne, gospodarcze i polityczne”<sup>6</sup>.

Przed przystąpieniem do analizy transakcji korupcyjnych należy zwrócić uwagę na elementy konieczne do jej zaistnienia. Jan Lutyński wyodrębnia w interakcji korupcyjnej następujące elementy:

- 1) porozumienie,
- 2) wymiana korzyści,
- 3) partnerzy interakcji,
- 4) naruszenie normy,
- 5) naruszenie dobra,
- 6) kontekst społeczny<sup>7</sup>.

Zjawisko korupcji nie występuje w izolacji, ale w pewnym kontekście społecznym. Zaburza ono normalne relacje międzyludzkie, dzieli społeczeństwo na tych, którzy mają dostęp do biorców łapówek i możliwości

---

<sup>4</sup> Ibidem, s. 48–49.

<sup>5</sup> J. Dziadul, *Czarny układ*, „Polityka”, nr 39, z dnia 27.09.2003, s. 22.

<sup>6</sup> A. Mączak, *Korupcja w dziejach nowożytnych. Przegląd problematyki*, „Kwartalnik Historyczny” 1986, nr 3, s. 803.

<sup>7</sup> J. Lutyński, A. Kubiak, *Łapownictwo w społecznej świadomości. Wstępne ustalenia badawcze*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Sociologica”, *Studia z metodologii socjologicznych badań nad współczesnością*, t. 20, Łódź 1990, s. 155–156.

ich przekupienia, w celu osiągnięcia zamierzonego rezultatu oraz na tych, którzy takich możliwości nie mają i jedynie ponoszą koszty takich nielegalnych procederów.

Korupcję można uznać za „pewien kontrakt między dwiema osobami lub grupami, kontrakt utajony, w którym obie strony uzyskują jakieś korzyści kosztem innych – kosztem kogoś trzeciego albo kosztem dobra publicznego”<sup>8</sup>.

W celu zaistnienia transakcji korupcyjnej musi najpierw dojść do porozumienia pomiędzy zainteresowanymi stronami, których musi być przynajmniej dwie: korumpowany i korumpujący. W przypadku „dużej korupcji” („*grand corruption*”) ze względu na „bezpieczeństwo” niezbędne jest współdziałanie większej ilości osób na różnych szczeblach władzy<sup>9</sup>. Zależnie od sytuacji może to nastąpić wprost lub w sposób zawołowany, często poprzez pośredników. „Pośrednik może występować w imieniu lub w interesie jednego z podmiotów przestępstwa łapownictwa. Może także wystąpić pomocnictwo okazywane jednej ze stron bez związku z drugą stroną obejmujące np.: wskazanie osoby, od której pełniący funkcję publiczną może zażądać korzyści czy udzielanie stosownych rad i wskazówek”<sup>10</sup>. Muszą być oczywiście partnerzy tej operacji, czyli dawca i biorca. Celem transakcji korupcyjnej jest zawsze jakaś korzyść, a skutkiem naruszenie norm np. prawnych oraz naruszenie dobra np. interesu innych obywateli. Korupcja zdecydowanie podważa zasadę równości obywateli wobec prawa oraz równego dostępu do instytucji publicznych i usług, które mają one świadczyć (łącznie z rzetelną i bezstronną informacją).

W transakcjach korupcyjnych istotne znaczenie mają relacje pomiędzy wręczającymi łapówki a przyjmującymi je. W terminologii prawniczej nazywanego łapownictwem czynnym i biernym. Trzeba jednak zaznaczyć, że w języku prawniczym samo pojęcie łapownictwa biernego rozumiane jest szerzej niż w języku potocznym, gdyż oznacza zarówno przyjmowanie przez osoby pełniące funkcje publiczne korzyści majątkowej, jak i osobistej<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> „Cnota i struktury” z prof. Anielą Dylus, etykiem z Akademii Teologii Katolickiej, rozmawia Tomasz Wiścicki, „Więź”, nr 9, wrzesień 1998, s. 46.

<sup>9</sup> Wywiad z J. Piterą w Telewizji Kraków z dnia 17.02.2004.

<sup>10</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, Wydawnictwo Prawnicze Lex, Sopot 1999, s. 25.

<sup>11</sup> *Encyklopedia prawo nie tylko dla prawników*, Wydawnictwo Park, Białsko-Biała 2001, s. 296–297.

Łapownictwo jest procederem zamierzonym, umyślnym, ale o zróżnicowanych proveniencjach. Inicjatorem może być zarówno biorący, jak i dający łapówkę. Według statystyk „sprawcy łapownictwa czynnego są liczniejsi (70%) od łapowników biernych (30%). Jest to spowodowane faktem, że łapownictwo czynne jest często incydentalne, wymuszone szczególnymi sytuacjami – natomiast łapownicy bierni mogą dopuszczać się przestępstwa wielokrotnie”<sup>12</sup>. Należy również pamiętać, że strony interakcji łapówkowej mogą specjalnie stwarzać pozory legalności całego procederu, aby uniknąć ewentualnej kary (zwłaszcza, gdy obie strony mogą osiągnąć z tej interakcji znaczne korzyści).

Logikę korupcji obrazowo przedstawił Jan Rokita: „Założmy, że jestem skorumpowanym urzędnikiem, który ma wydać pani pozwolenie na budowę domu za pieniądze. Mój przyjaciel przychodzi do pani i mówi: «Rokita wyda takie pozwolenie, jakie pani zechce, ale to kosztuje 10 tys.» Jeśli jeszcze tego samego dnia biegnie pani do mnie i podaje, czego oczekuje w tym pozwoleniu, to rozumiem, że pani zaakceptowała moją ofertę. Taka jest logika korupcji”<sup>13</sup>.

Analizując korupcję trzeba zwrócić uwagę na odmiany interakcji łapówkowej. J. Lutyński wymienia dwie:

- 1) wykonanie czynności wykraczających poza czynności służbowe związane z otrzymanymi korzyściami i tworzące transakcję łapówkową;
- 2) polega tylko na przyjęciu łapówki za naruszenie prawa<sup>14</sup>.

Niektórzy socjologowie korupcję uznają za czwarty, nielegalny sektor życia społecznego, w którym publiczne pieniądze przeznaczone są na prywatne cele<sup>15</sup>. Przy czym za trzy sektory „zdrowego życia społecznego” uważają:

- 1) życie publiczne – publiczne pieniądze na cele publiczne;
- 2) gospodarka – prywatne są cele i pieniądze;
- 3) organizacje pozarządowe – prywatne fundusze na potrzeby publiczne.

Jak już wcześniej wspominałem, trudno jest wytyczyć wyraźną granicę między łapówką a prezentem, zwyczajowo przyjętym wyrazem wdzięczności. Próbując jednak tego dokonać trzeba przede wszystkim wziąć pod

---

<sup>12</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, op. cit., s. 39.

<sup>13</sup> E. Łosińska, „Ujawnić mechanizm korupcji”. Rozmowa z Janem Marią Rokitą, członkiem sejmowej komisji śledczej wyjaśniającej aferę Rywina, „Dziennik Polski”, nr 253, z dnia 29.10.2003, s. 13.

<sup>14</sup> J. Lutyński, A. Kubiak, *Łapownictwo...*, op. cit., s. 156.

<sup>15</sup> „Więź”, nr 9, z września 1998, s. 28–29.

uwagę intencje zainteresowanych stron i ocenić funkcję jaką pełni łapówka w danej sprawie.

Łapówki są nielegalnymi środkami osiągania zamierzonego rezultatu. W zależności od celu i ogólnej sytuacji mogą spełniać wiele funkcji<sup>16</sup> np.:

- umożliwiają zdobycie niedostępnych towarów i usług;
- zwiększają poczucie bezpieczeństwa (np. łapówka dla lekarza zwiększa szanse na odpowiednie traktowanie i należyte leczenie);
- ekwiwalentu za odpowiedzialną ciężką pracę i poszukiwane kwalifikacje, a oficjalnie niskopłatnej;
- zwiększają efektywność działań struktur gospodarczych i administracyjnych;
- dla jednostek o wypaczonej mentalności, bez poczucia choćby elementarnej uczciwości są dowodem na ich skuteczność życiową na osiąganie sukcesu bez potrzeby angażowania własnych sił;
- zastępują umiejętności, referencje i niwelują potrzebę ich zdobycia;
- coraz częściej są jedynym środkiem umożliwiającym przetrwanie w istniejącej rzeczywistości.

Istotną sprawą jest również to, że „korupcja nie ma jednego ukierunkowanego wektora: może iść «z dołu do góry» (urzędnicy niskiego szczebla zbierają łapówki i pośrednio lub bezpośrednio dzielą się nimi z przełożonymi), lub «z góry na dół» (skorumpowani zwierzchnicy kupują milczenie swych podwładnych, dzieląc się z nimi zyskami i zapewniając im wysokie płace, przywileje, dodatki itd.). Nierzadko przełożeni tolerują korupcję wśród swoich podwładnych, ponieważ liczą na ich lojalność i niezauważanie ich działań korupcyjnych, które sami prowadzą”<sup>17</sup>.

## **II. Główne przyczyny korupcji administracyjnej, gospodarczej i politycznej w Polsce**

W III RP transakcje korupcyjne są szeroko rozpowszechnione. Występują na najwyższych szczeblach władzy, ale również w obszarach życia codziennego. Według licznych sondaży zjawisko korupcji w Polsce wciąż narasta i zaczyna obejmować obszary do niedawna w nieznacznym tylko stopniu narażone na tzw. korupcję „wielką”.

---

<sup>16</sup> J. Lutyński, A. Kubiak, *Łapownictwo...*, op. cit., s. 161.

<sup>17</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001, s. 9.

W Polsce coraz większą wagę przykłada się do badań nad niebezpieczeństwami związanymi z rozwojem korupcji. Wymienia się dziedziny szczególnych zagrożeń oraz opracowuje programy przeciwdziałania temu groźnemu zjawisku<sup>18</sup>.

Przed rozpoczęciem analizy dziedzin życia publicznego, w których korupcja występuje i rozwija się w sposób szczególny uwagę należy zwrócić na trzy główne formy korupcji: administracyjną, gospodarczą i polityczną, a także brak wyrazistej granicy pomiędzy nimi. Każda z tych form w praktyce nie istnieje w postaci czystej, ograniczonej tylko do gospodarki, polityki czy administracji. „Większość przejawów korupcji gospodarczej jest równocześnie korupcją w urzędzie, a znaczna część korupcji politycznej stanowi zarazem korupcję gospodarczą”<sup>19</sup>.

Korupcja gospodarcza dotyczy wszelkich porozumień i transakcji, które zmierzają do osiągnięcia określonego celu gospodarczego (najczęściej kosztem zasobów państwowych) z pominięciem zasad uczciwej konkurencji np.: przejęcia za bezcen majątku państwowego, wygranie lukratywnego przetargu na prace opłacane z państwowych funduszy, nieuzasadnionego uprzywilejowania wybranych podmiotów gospodarczych. Z tego też powodu ten typ korupcji jest ściśle związany z korumpowaniem pracowników administracji publicznej mających dostęp do informacji i zasobów państwowych<sup>20</sup>. W prasie pojawiają się nawet ogłoszenia o poszukiwaniu pracowników z kontaktami w administracji publicznej<sup>21</sup>.

Do głównych przyczyn występowania korupcji gospodarczej należą:

- zwiększanie liczby niezbędnych zezwoleń, koncesji i dokumentów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej;
- częste kontakty funkcjonariuszy publicznych z przedstawicielami świata biznesu;
- nieprzestrzeganie ustaw i ich niejasność (np.: ustawy o działalności gospodarczej osób publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych);
- brak kontroli zewnętrznej i wewnętrznej;
- nielegalne powiązania biznesmenów z politykami np. patologiczny lobb-ing;
- umożliwianie „zawłaszczania państwa” i tzw. „kapitalizm państwowy”;

---

<sup>18</sup> J. Paradowska, *Duszne klimaty*, „Polityka”, nr 2, z dnia 10.01.2004, s. 24–26.

<sup>19</sup> Raport NIK. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych z marca 2000 roku*, s. 4.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 6–7.

<sup>21</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, op. cit., s. 26.

- trudności w przetrwaniu firm na rynku ze względu na złą koniunkturę;
- nieprzestrzeganie zasad uczciwej konkurencji;
- nieuzasadnione przywileje dla niektórych branż gospodarki i jej przedstawicieli.

Korupcja administracyjna inaczej zwana „na urzędzie” polega na nadużywaniu pełnionych funkcji publicznych i przyjmowaniu z tego tytułu nienależnych korzyści materialnych i niematerialnych od osób prywatnych oraz firm<sup>22</sup>.

Głównymi przyczynami rozwoju korupcji administracyjnej są m.in.:

- brak jasnych kryteriów rekrutacji i weryfikacji pracowników oraz obsadzanie stanowisk w administracji z tzw. klucza politycznego lub „rodzinno-znajomościowego”;
- łączenie stanowisk;
- prowadzenie działalności gospodarczej i praca na stanowisku urzędnikiem;
- zatrudnianie urzędników w firmach prywatnych;
- brak sprecyzowanych zasad wydawania decyzji i wszelakich zezwoleń oraz przywilejów;
- ciągle zwiększanie biurokracji oraz komplikowanie procedur administracyjnych;
- brak odpowiedzialności osobistej urzędników za skutki ich decyzji i zarządzeń;
- brak odpowiedniej kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

Korupcja polityczna związana jest z „wykorzystywaniem stanowisk publicznych uzyskanych z nadania partii politycznych do przekazywania finansów publicznych dla wspierania funkcjonowania partii, sprawowania przez nią kontroli nad pewnymi sektorami publicznymi, ściągania haraczu od sektora prywatnego”<sup>23</sup>. Ta forma korupcji powiązana jest nierozzerwalnie z korupcją administracyjną i gospodarczą, co powoduje ogromne zagrożenie dla funkcjonowania całego państwa.

Podobnie jak w przypadku korupcji administracyjnej i gospodarczej, korupcji politycznej sprzyja wiele czynników. Do najbardziej korupcjogennych należy zaliczyć:

- przenikanie się sfery administracyjnej i polityki;

---

<sup>22</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja...*, op. cit., s. 52–53.

<sup>23</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, „Annales”: *Etyka w życiu gospodarczym*, t. 4, Łódź 2001, s. 3.

- upolitycznienie stanowisk w administracji rządowej i samorządowej oraz radach nadzorczych;
- umożliwianie wejścia do świata polityki ludziom będącym w konflikcie z prawem;
- powiązania polityki z biznesem i światem przestępczym;
- zatrudnianie obecnych i byłych polityków w firmach;
- prowadzenie przez polityków własnej działalności gospodarczej, w której wykorzystują swoją pozycję i mienie komunalne;
- występowanie zjawiska nepotyzmu i klientelizmu;
- traktowanie polityki jako sposobu na łatwy (wysoki) zarobek oraz zdobywanie pozycji bez poczucia obowiązku wobec państwa i obywateli;
- traktowanie uprawiania polityki jako głównego zawodu i źródła zarobku;
- duża liczba przywilejów dla polityków.

Każdy z wymienionych typów korupcji związany jest z określonymi obszarami życia państwowego. Obszarów korupcji lub szczególnie zagrożonych korupcją jest wiele i wciąż ich przybywa, nie sposób więc wymienić wszystkie, zwłaszcza że transakcje korupcyjne są trudne do wykrycia i udowodnienia.

### III. Wybrane obszary „wielkiej korupcji” w III RP

Do obszarów i dziedzin życia publicznego, w których rozwija się tzw. wielka korupcja lub które są nią szczególnie zagrożone należy zaliczyć m.in.: procedury związane z prywatyzacją mienia państwowego, procesy ustawodawcze, działalność mediów, zamówienia publiczne przyznawane zarówno na szczeblu państwowym, jak i samorządowym.

Ze względu na sytuację na polskim rynku pracy coraz częściej transakcje korupcyjne występują we wszelkich procedurach związanych z pozyskaniem pracy lub zmianą zajmowanych stanowisk i co należy podkreślić nie dotyczy to tylko etatów w sferze budżetowej oraz dobrze płatnych stanowisk.

#### 1. Prywatyzacja majątku państwowego

Od końca lat 80. Polska jest ciągle na etapie transformacji, w tym oczywiście transformacji gospodarczej, z którą nieodłącznie związane są procesy prywatyzacyjne. Obszary, w których następuje transfer kapitału ze sfery publicznej do prywatnej są szczególnie narażone na transakcje



korupcyjne. Nie bez powodu, więc procedury prywatyzacyjne w Polsce należy uznać za obszary w bardzo dużym stopniu zagrożone korupcją.

Łapówki wręczane są najczęściej w celu umieszczenia przedsiębiorstwa na liście przeznaczonych do prywatyzacji, zaniżenia wartości majątku, wykluczenia lub ograniczenia konkurencji lub utrzymania przywilejów (jeszcze z czasów PRL)<sup>24</sup>.

Badacze zjawiska korupcji na świecie wymieniają trzy główne czynniki sprzyjające korupcji w procesie prywatyzacyjnym:

- a) brak wiarygodnego „sposobu szacowania ich aktywów” i „faworyzowanie skorumpowanych ludzi” (np. poprzez udzielanie im informacji niedostępnych ogółowi); w skrajnych przypadkach w ogóle nie dochodzi do wyceny majątku ani do przetargu, a majątek trafia w ręce osób o najlepszych powiązaniach politycznych;
- b) skorumpowana władza i urzędnicy informują opinię publiczną, że dana spółka jest słaba i inwestowanie w nią jest bardzo ryzykowne; natomiast osoby z odpowiedniego kręgu wiedzą, że spółka ma perspektywy, a poza tym państwo zapewni im różne preferencje, np. podatkowe;
- c) prywatyzowanie firm – które są monopolistami na rynku albo po sprywatyzowaniu uzyskają od państwa monopol na swoją działalność – nie podlega normalnym prawom rynku, konkurencji; na dodatek takie firmy najczęściej pozostają nadal w silnym powiązaniu z państwem np. przedsiębiorstwa działające przy urzędach miast i gmin; przejęcie takiej firmy przy pomocy nieformalnych powiązań nie służy dobru publicznemu, ale jest „substytutem służenia egoistycznym interesom, które dominowały w czasach własności państwowej”<sup>25</sup>.

Państwo, często prywatyzując przedsiębiorstwa, pozostawia sobie udziały w nich, a „prywatni udziałowcy [...] mogą próbować przenosić straty na państwo, korzystając z cichej współpracy urzędników państwowych”<sup>26</sup>. Prywatni inwestorzy, którym niejednokrotnie za bezcen udało się nabyć udziały w przedsiębiorstwach dzięki powiązaniom z odpowiednimi ludźmi z wysokich szczebli władzy, nie wyrażają chęci ani zaangażowania w rozwijanie firmy. Korupcja pojawiająca się w trakcie procesu prywatyzacji powoduje, że państwowe firmy lub udziały w nich, nie tra-

---

<sup>24</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2000, s. 27.

<sup>25</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja...*, op. cit., s. 87–91.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 90.

fiają w ręce najlepszych inwestorów, ale tych „najskuteczniejszych”. A to powoduje z kolei zaniżone dochody państwa z prywatyzowanego majątku oraz złe gospodarowanie nim po prywatyzacji. Prywatni właściciele często sprzedają nieruchomości, maszyny, zaprzestają działalności, a co za tym idzie zwalniają pracowników. Ludzie biorący udział w takich procederach zyskują na skutkach złych, patologicznych procesów prywatyzacyjnych, którymi obarczają budżet państwa, a w związku z tym społeczeństwo.

Przykładem nieprawidłowości w procedurach prywatyzacyjnych jest sprywatyzowanie Domów Towarowych Centrum (DTC). Na ich skutek inwestor Yaron Bruckner (media podejrzewają go o nieformalne powiązania z politykami<sup>27</sup>) zarobił krocie, natomiast państwo poniosło znaczne straty. „Skarb Państwa wyzbył się za bezcen ogromnego majątku. Paradoksalnie, potwierdził to w swych wewnętrznych wycenach sam nabywca”<sup>28</sup>. Nie bez znaczenia (zwłaszcza przy dzisiejszej sytuacji na rynku pracy w Polsce) jest też to, że wielu ludzi straciło miejsca pracy.

NIK uważa prywatyzację za „obszar dużego zagrożenia korupcją”. Izba Kontroli twierdzi, że korupcjogenny jest m.in.:

- brak sprecyzowanych celów prywatyzacyjnych, co pozwala na dowolność decyzji osób odpowiedzialnych za Skarb Państwa;
- nierzetelne wykonywanie zadań przez firmy doradcze oraz nieprawidłowości przy ich wyborze;
- złe wyceny majątku<sup>29</sup>.

Korupcji sprzyja brak „aktywnej polityki właścicielskiej wobec podmiotów państwowych”, brak strategii prywatyzacyjnej. Wyraźnie widać, że polska prywatyzacja przebiega chaotycznie bez wytyczonego celu, któremu miałyby ona służyć w przyszłości. Obecnie w Polsce takim celem (wyłącznie doraźnym) jest „łatanie dziury budżetowej” oraz załatwianie własnych, często politycznych i rodzinno-koleżeńskich interesów za pomocą państwowego mienia<sup>30</sup>.

Polityka prywatyzacyjna państwa jest wskaźnikiem instytucjonalnej wydolności państwa<sup>31</sup>. Wszelkie nieprawidłowości przy jej przeprowa-

<sup>27</sup> M. Balicka, *Szklane domy*, „Polityka”, nr 24, z dnia 14.06.2003, s. 41.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 42 oraz *Raport NIK...*, op. cit., s. 24.

<sup>29</sup> *Raport NIK...*, op. cit., s. 25.

<sup>30</sup> K. Jasiecki, *Korupcja w procesie transformacji*, w: *Pułapki prywatyzacji*, red. M. Jarosz, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003, s. 60.

<sup>31</sup> J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2002, s. 254.

dzaniu doprowadzają do jej dysfunkcji, a konkretnie do narastania korupcji, „zawłaszczania państwa”<sup>32</sup> przez uprzywilejowane grupy i jednostki, zwiększanie kosztów transformacji, a zarazem zmniejszanie jej efektów.

Antoni Kamiński uważa jednak, że patologizacji procesu prywatyzacyjnego można próbować zapobiegać m.in. poprzez walkę ze słabą, przesadnie upartyjnią administracją, która umożliwia bezkarne przejmowanie za bezcen majątku państwowego<sup>33</sup>. Prywatyzacja podlega coraz większemu upolitycznieniu. Mienie państwowe stało się wartościowym „łupem” i to bez konieczności ponoszenia osobistej odpowiedzialności za nie<sup>34</sup>. Za zaniżoną cenę polityczni stronnicy nabywają majątek Skarbu Państwa, uzyskują dodatkowe preferencje i ulgi np. podatkowe. W celu ograniczenia „skutków ubocznych” prywatyzacji konieczne jest zwiększenie kontroli nad majątkiem państwa.

## 2. Zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne w Polsce (ale nie tylko – kraje zachodnie również borykają się z tym problemem) są sferą, w której rozwija się „wielka korupcja”. Spełnia ona bowiem niezbędne warunki do jej rozwoju. Po pierwsze są to zamówienia finansowane z funduszy publicznych, przez niektórych traktowanych jako „niczyje”. Po drugie w Polsce funkcjonuje złe pojęcie konkurencji – wygrywa nie ten, kto jest najlepszy, ale ten, który ma lepszy dostęp np. do informacji. A jak wiadomo dobra informacja, udzielona w odpowiednim momencie, to podstawa przygotowania „najlepszej” oferty i wygraną przetargu.

Zasadniczym powodem narastającej „grand corruption” w sferze zamówień publicznych jest złe ustawodawstwo, a przede wszystkim ustawa o zamówieniach publicznych, która przez swoją nieprecyzyjność umożliwia dużą dowolność interpretacyjną. Na dodatek jest ciągle nowelizowana.

Korupcji w tej dziedzinie sprzyja też zły stan polskiej gospodarki. Zdobycie zamówienia publicznego to często szansa na przetrwanie przedsiębiorstwa i utrzymanie miejsc pracy. Brak kapitału, pieniędzy na inwe-

---

<sup>32</sup> A. Kamiński, *Demokracja, odpowiedzialność, korupcja w warunkach transformacji ustrojowej*, w: *Kapitalizm po polsku. Państwo – Prawo – Gospodarka*, red. M. Szułdrzyński, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2003, s. 148.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> K. Jasiecki, *Korupcja...*, op. cit., s. 72.

stycje „jest przyczyną większości patologii w kontaktach przedsiębiorstw z administracją”<sup>35</sup>. Wygrane przetargi publiczne na towary i usługi zapewniają firmom pewną stabilizację i pewność, że za wykonaną pracę otrzyma się wynagrodzenie. Poza tym są to najczęściej zamówienia długoterminowe i o dużej wartości, co pozwala na stosunkowo szybkie wzbogacenie się.

Korupcja zamówień publicznych dotyczy zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego. „Patologie związane z zamówieniami publicznymi na szczeblu samorządowym nie różnią się od tego typu patologii w instytucjach państwowych”<sup>36</sup>.

NIK w swoim raporcie z marca 2000 roku przedstawiła nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem przetargów publicznych, które mogły przyczyniać się do rozwoju korupcji. Zaliczono do nich m.in.:

- naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych;
- brak kompetencji w stosowaniu przepisów ustawy;
- nieprzestrzeganie warunków zachowania uczciwej konkurencji;
- brak kompetentnych osób w komisjach przetargowych;
- nieuzasadnione rezygnacje z przeprowadzania procedur przetargowych;
- brak kontroli wewnętrznej lub jej niesprawność w jednostkach dokonujących zamówień publicznych.

A jak napisano w raporcie nawet „za niewielkimi z pozoru naruszeniami procedur przetargowych mogą się bowiem kryć bardzo niebezpieczne zjawiska korupcji”<sup>37</sup>.

### 3. „Kupowanie pracy” – korupcja zatrudniania

Ze względu na narastające bezrobocie w Polsce coraz częściej tzw. „załatwianie pracy” staje się procesem korupcyjnym. Nawet nie jednorazowym aktem (transakcją), ale właśnie całym niejednokrotnie skomplikowanym procesem umożliwiającym otrzymanie etatu lub choćby pracy dorywczej. Ponieważ popyt na pracę rośnie, a podaż jest znikoma, osoby mające dostęp do jej zasobów podnoszą wartość łapówek i to nie tylko za

---

<sup>35</sup> I. D. Bartzak, *Czy przedsiębiorcy są nieuczciwi*, „Więź”, nr 9, wrzesień 1998, s. 64–65.

<sup>36</sup> A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty korupcji*, Centrum im. Adama Smitha i Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>37</sup> *Raport NIK...*, op. cit., s. 33.

stanowiska wyższego szczebla. Często płaci się także pośrednikowi ułatwiającemu pracę i oczywiście samemu pracodawcy. „Do tej pory pracodawca płacił podwładnemu za pracę. Teraz przyszły pracownik, aby zdobyć etat, musi zapłacić”<sup>38</sup>.

Łapówki przybierają różne formy, najczęściej jednak pieniężne np.: może to być wysokość jednej pensji lub premii, opłata za pośrednictwo (jeśli było). Zdarzają się także żądania niematerialne np. przysługa za przysługę, propozycje seksualne. Łapówki płaci się nie tylko za zdobycie pracy, ale dodatkowo za pracę w określonym miejscu czy na określonym stanowisku. „Największe legendy krążą wokół pracy w drogówce: aby się do niej dostać, trzeba dać w łapę, aby stać na «właściwej» drodze, odpalić działkę przełożonemu”<sup>39</sup>.

Powodem, który sprzyja narastaniu tego rodzaju procederów oprócz bardzo dużego bezrobocia, jest brak dostrzeżenia problemu przez odpowiedzialne instytucje publiczne. Nie bez znaczenia jest również rzadkie ujawnianie „kupowania pracy”, ponieważ ludzie zgadzają się na łapówkę, nie widząc innej możliwości otrzymania pracy. Wiedzą, że jak nie zapłacą oni, to zrobi to z chęcią ktoś inny. Poza tym na pomoc urzędów pracy czy innych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem bezrobociu nie ma co liczyć, zwłaszcza że one same często są skorumpowane.

Zasoby pracy w instytucjach publicznych zostały w dużej mierze zawłaszczane przez określone grupy ludzi mających do nich dostęp. W ten sposób dostęp został ściśle ograniczony dla „wybranych” – niekoniecznie kompetentnych i uczciwych ludzi. Dla potwierdzenia istnienia takiej sytuacji można przytoczyć wypowiedź dyrektora oddziału dużej państwowej agencji odnośnie sposobu naboru pracowników: „życie mnie nauczyło dystansu do wszystkich świadectw, pieczętek, zaświadczeń. Co innego opinia kogoś, kogo znam”<sup>40</sup>.

#### 4. Korupcja w mediach

Po socjalistycznej cenzurze przyszedł czas na wolne media. Mogą bezkarnie (prawie) wytykać błędy polityków, afery z nimi w roli głównej, ale

---

<sup>38</sup> W. Szczepański, *Etat za łapówkę*, [kiosk.onet.pl](http://kiosk.onet.pl).

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> P. Legutko, *Nepotyzm nasz powszedni*, „Nowe Państwo”, nr 2, z lutego 2003 r., s. 2.

mogą też być ich i partii największymi sprzymierzeńcami, co ma ogromne znaczenie, zwłaszcza przed wyborami. Ogromna siła wpływania mediów na opinię publiczną, na jej preferencje i antypatie to atut nie do przecenienia w polityce. Krytyka władz nawet tych lokalnych czasami jednak kończy się represjami dla np. gazety. Zdarza się, że „urzędy gminne czy powiatowe nie dają ogłoszeń do tych tytułów lub nawet wytaczają gazetem procesy karne z powództwa publicznego”<sup>41</sup>. Bywa też tak, że sam wydawca zakazuje dziennikarzom pisanie o sprawach korupcyjnych dotyczących ludzi władzy, z którymi sam ma nieformalne powiązania.

Trzeba też przyznać, że media odgrywają ogromną rolę w wykrywaniu przypadków korupcji w prawie każdej dziedzinie naszego życia. Niestety coraz częściej media same biorą udział w transakcjach korupcyjnych. Przyczyn takiej sytuacji jest wiele. Główną jest najczęściej nadzieja na uzyskanie korzyści materialnej. Za napisanie przychylnego artykułu prasowego czy przygotowanie odpowiedniego materiału telewizyjnego, a nawet „przypadkowe” wymienienie nazwy firmy w odpowiednim momencie, przedsiębiorstwa płacą stawki przewyższające wynagrodzenie z legalnej, rzetelnej pracy. W cenie jest również rezygnacja z napisania czy wyemitowania kompromitującej informacji. Oprócz problemu korupcji pojawia się tu jeszcze kwestia fałszowania informacji, nie mówiąc już o etyce dziennikarskiej<sup>42</sup>.

Korupcjogenne jest też zatrudnianie dziennikarzy w public relations i reklamie firm, o których potem przygotowują materiały. Zjawisko korupcji w mediach narasta nie tylko ze względu na pracę (czy współpracę) dziennikarzy w tych branżach, ale ze względu na znaczenie reklamy dla funkcjonowania mediów. Dochody z reklam są ogromne, wiedzą o tym dobrze reklamodawcy, którzy odmową reklamowania się w danym radiu, telewizji czy prasie próbują wpływać np. na linię programową.

Bywają jednak przypadki odwrotne, kiedy to właściciele mediów wymuszają interakcje korupcyjne. W przypadku, gdy np. właściciel firmy zamierza zrezygnować z dalszego reklamowania się w gazecie lokalnej wydawca grozi mu napisaniem szkalującego artykułu o jego przedsiębiorstwie, a w zamian za zaprzestanie druku żąda np. określonej sumy pieniędzy<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Debata *Państwo zawłaszczone*, „Nowe Państwo” 2003, nr 7, s. 6.

<sup>42</sup> *Korupcja mediów*, [www2.gazeta.pl](http://www2.gazeta.pl), z 15.02.2001 r.

<sup>43</sup> K. Myjkowski, *Z gazetą przy skroni*, „Polityka”, nr 39, z 27.09.2003, s. 87.

Dziennikarze pracujący w mediach z racji swojego zawodu mają częste kontakty z politykami. Przywilej ten umożliwia im pośredniczenie – odpowiednio opłacone – w zapoznaniu ludzi biznesu z wybranymi ludźmi ze szczebla władzy.

Przykładem afery korupcyjnej, w którą zamieszane są media, jest „afery Rywina”. Uwidoczniała ona opinii publicznej mechanizm współpracy ludzi polityki z mediami prywatnymi. Nie da się nie zauważyć, że współpraca ta znacznie odbiegała od ogólnie przyjętych norm prawnych i moralnych. Powiązania i kontakty zainteresowanych stron wykraczały daleko poza zwykłe kontakty zawodowe. Celem przygotowywanej ustawy medialnej przestało być stworzenie dobrego rozwiązania prawnego z punktu widzenia państwa prawa i dbania o dobro publiczne. Stał się nim natomiast interes określonych polityków, właścicieli mediów prywatnych oraz osób zaangażowanych w całą sprawę. Nie przypadkiem, więc mówi się nawet o zjawisku „rywiniзації mediów”<sup>44</sup>.

Opisane powyżej przykłady dużej korupcji w mediach nie wykluczają istnienia także tzw. korupcji drobnej wśród dziennikarzy: przyjmowania od firm podczas konferencji prasowych lub prezentacji prezentów o znacznej wartości, zaproszeń na ekskluzywne wyjazdy czy imprezy (pieniędzy również). Te często bardzo drogie prezenty traktowane są jako rutynowa część spotkania i nie ukrywa się specjalnie tego faktu. Wbrew twierdzeniom dziennikarzy są to łapówki, a nie zwyczajowe prezenty (czy zwyczajowym prezentem można nazwać np. laptopy, telefony komórkowe, drogie wycieczki zagraniczne, a nawet samochody do tzw. testowania), gdyż poza dużą wartością materialną ich cechą jest też ukryta intencja wręczających – chęć zdobycia przychylności pracowników mediów<sup>45</sup>.

Media mają wpływ na kształtowanie naszej codziennej rzeczywistości, naszych poglądów i norm ogólnospołecznych, nierzadko są też jedynym źródłem informacji o korupcji. Nasuwa się jednak pytanie, w jaki sposób skorumpowane źródło może bezstronnie informować (nie mówiąc już o piętnowaniu) o tej patologii społecznej, skoro samo jej uległo i co najgorsze często uznało korupcję we własnym środowisku za zjawisko zupełnie naturalne i niegroźne.

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> *Korupcja mediów*, [www2.gazeta.pl](http://www2.gazeta.pl), z 15. 02.2001.

## 5. Lobbying i korupcja procesów ustawodawczych

Próby wpływania na treść ustaw powstających w polskim parlamencie są niemal codziennością. Wszyscy słyszymy, że ludzie robiący „wielki biznes” mają w sejmie swoich „lobbystów” wpływających przy pomocy korupcyjnych propozycji na kształt polskiego prawa. Doraźne interesy określonych grup czy osób stają się podstawą regulacji prawnych państwa, a to nie wpływa dobrze na jego funkcjonowanie. Afery z najbogatszymi lub bardzo wpływowym ludźmi w Polsce (np.: prace nad ustawą medialną, ustawa o biopaliwach, farmaceutyczna) i ich nieformalne powiązania z politykami są dobitnym tego dowodem.

Sam lobbying nie jest równoznaczny z korupcją czy protekcją, ale niestety w Polsce często ich drogi się stykają. Wynika to głównie z braku uregulowań prawnych dotyczących lobbingu i lobbystów. W USA, ojczyźnie lobbingu takie uregulowania istnieją i co ważniejsze uznaje się, że lobbying pozytywnie wpływa na życie publiczne. Natomiast w Szwecji uważa się, że lobbying jest „dobry na wszystko” i choć nieuregulowany prawnie funkcjonuje bardzo dobrze, z korzyścią dla społeczeństwa i gospodarki. Zawodowi lobbysci nie wykorzystują tu środków korupcyjnych do osiągnięcia pożądanego efektu. Ich narzędziami są m.in.: wiedza, udokumentowane fakty przemawiające na korzyść danej sprawy, dobre kontakty z parlamentarzystami, umiejętność pisanie wniosków ustawodawczych. Czołowy szwedzki lobbysta Henrik Westander twierdzi, że nie ma patologicznego lobbingu, bo jeżeli lobbyscie ktoś płaci za usługi to jest to po prostu korupcja. I nie ma wtedy mowy o prawdziwym lobbingu, czyli wpływaniu na polityków poprzez rzetelną, merytoryczną informację<sup>46</sup>.

Korupcja stanowi olbrzymie zagrożenie dla prawdziwego lobbingu, korzystnego dla funkcjonowania państwa. Poprzez układy korupcyjne, naciski uprzywilejowanych grup czy osób stanowienie polskiego prawa oraz decyzje organów państwowych mają charakter niemerytoryczny.

W krajach o wysoko rozwiniętych demokracjach lobbying jest jej ważnym elementem wpływającym na rozwój państwa. W Polsce, która wciąż jest na etapie transformacji, lobbying utożsamiany jest z korupcją, a co gorsza w większości przypadków to prawda. Lobbying w polskim wykonaniu staje się zjawiskiem patologicznym, a jego beneficjentami zamiast państwa i obywateli są sami „lobbysci” wraz z osobami, które reprezentują oraz politykami podejmującymi decyzje. W tym przypadku korupcja

---

<sup>46</sup> T. Walat, *Sztuka naciskania*, „Polityka”, nr 3, z dnia 17.01.2004, s. 49–50.



ogranicza równy dostęp do procesu legislacyjnego. Umożliwia „robienie interesów” (kosztem państwa), które w innej sytuacji nie miałyby racji bytu. W ten sposób korupcja jako patologia społeczna wpływa na patologizację życia gospodarczego.

W Polsce nie ma zwyczaju publicznych debat w kontrowersyjnych sprawach o znaczeniu państwowym, a na posiedzenia komisji sejmowych zapraszani są „lobbyści” (np. przedstawiciele wybranych firm, współpracownicy posłów itp.), a nie lobbyści<sup>47</sup>. W ten sposób stwarza się warunki do rozkwitu transakcji korupcyjnych na skalę państwową.

Kryzys naszego ustawodawstwa, zaniżanie poziomu legislacji zauważają sami sędziowie Sądu Najwyższego. Za jego główne wady uznają:

- częste nieuzasadnione nowelizacje;
- wyrywkowość nowelizacji bez brania pod uwagę całego kontekstu prawnego;
- zły tryb uchwalania ustaw;
- za małą rolę profesjonalnych legislatorów;
- „lawinowy wzrost regulacji prawnych”<sup>48</sup>.

„Prawdą jest także to, że często wadliwa regulacja prawna jest wynikiem solidnie przygotowanych i uwiecznionych sukcesem inicjatorów zabiegów korupcyjnych”<sup>49</sup>. Nie bez znaczenia jest też brak kar (lub ich znikomość) za tego typu przestępstwa. Tworzenie ustawy medialnej jest wyraźnym przykładem nieprawidłowości w procesie legislacyjnym. S. Gebethner twierdzi, że „swobodna dyskusja pomiędzy rządem a jedną z firm zainteresowanych treścią ustawy to jaskrawy przejaw patologii”<sup>50</sup>. Wynikiem patologicznego procesu ustawodawczego jest złe korupcjogenne prawo, dodatkowo niebezpieczne, gdy interpretowane jest przez osoby skłonne do nieetycznych działań. O możliwości istnienia i zaistnienia takiej sytuacji może świadczyć ankieta przeprowadzona wśród studentów prawa, czyli przyszłych adwokatów, sędziów, radców prawnych. Wnioski są przerażające. Większość z ankietowanych byłaby skłonna ominąć prawo, gdyby tego wymagał ich partykularny interes<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> J. Paradowska, *Dobrzy i źli lobbyści*, „Polityka”, nr 50, z 13.12.2003, s. 16 i 17.

<sup>48</sup> A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty...*, op. cit., s. 85.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>50</sup> A. Szymańska, *Ustawy doraźnych interesów*, „Dziennik Polski”, nr 253, z dnia 29.10.2003, s. 3.

<sup>51</sup> M. Zięba, *Korupcja przeciw wolności*, [www.batory.waw.pl/program/przeciw\\_korupcji](http://www.batory.waw.pl/program/przeciw_korupcji).

Obecnie w Polsce wykształciło się specyficzne podejście polityków do obowiązującego prawa. „Najpowszechniejsza jest postawa taka – przestrzegamy prawa tam, gdzie inaczej się nie da, ale tam, gdzie można je nagiąć, to czemu nie?”<sup>52</sup>.

## 6. Nieprzestrzeganie ustawy antykorupcyjnej

Nieprzestrzeganie prawa przez ludzi piastujących w Polsce władzę umożliwiające jest m.in. przez niedopracowanie polskich ustaw, ich niejasność oraz tworzenie ich pod wpływem „patologicznego lobbingu”. Specyfiką polskiego prawa jest też jego ciągła nowelizacja, co sprzyja „omijaniu” prawa.

Jedną z takich „martwych” w praktyce ustaw jest ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Według jej zapisu osoby te są zobligowane do składania oświadczeń majątkowych, których weryfikacja miałaby przyczyniać się do ujawniania nieuzasadnionego wzbogacania się<sup>53</sup>. Obowiązek istnieje, ale nikt nie kontroluje czy jest on dopełniany i czy podane informacje są zgodne ze stanem faktycznym. Ustawa nie określa też, w jaki sposób oświadczenia mają być weryfikowane, aby nie naruszać ustawy o ochronie danych osobowych. Bez wypracowania mechanizmów kontrolnych zeznania majątkowe nie spełnią swojej funkcji przeciwdziałania korupcji wśród osób pełniących funkcje publiczne. Nierespektowana jest też zasada niełączenia funkcji publicznych z działalnością gospodarczą. Często się zdarza, że działacze polityczni szczebla samorządowego i rządowego prowadzą równocześnie działalność biznesową. Budzi to uzasadnione podejrzenia o konflikt interesów i możliwość zaistnienia interakcji korupcyjnych.

Ustawa antykorupcyjna zabrania także jednej osobie (funkcjonariuszowi publicznemu) zasiadania w więcej niż dwóch spółkach Skarbu Państwa. Oczywiście i ten przepis nie jest przez wszystkich respektowany. Łamaniu tej ustawy sprzyja niemożliwość weryfikacji osób zasiadających we władzach spółek publicznych i prywatnych, gdyż dane nie są zebrane w jednym resorcie. W związku z tym ryzyko wykrycia nieprawidłowości jest minimalne, a potencjalne korzyści ogromne. Z kolei dla firm prywat-

---

<sup>52</sup> W. Gadomski, *Korupcja w świecie polityki. Rozmowa z Włodzimierzem Cimosiewiczem*, [www2.gazeta.pl](http://www2.gazeta.pl), z 25.02.2000.

<sup>53</sup> A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty ...*, op. cit., s. 61.

nych urzędnik czy polityk w radzie nadzorczej to cenne źródło informacji państwowych<sup>54</sup>.

Korupcjogenna jest sama rekrutacja do rad nadzorczych spółek państwowych i samorządowych. Rady nadzorcze traktowane są jako cenny „łup polityczny” i żadne kryteria doboru (np. wg kwalifikacji) nie są potrzebne<sup>55</sup>.

### Zakończenie

Przedstawianie faktów obrazujących wszechobecność korupcji zarówno w życiu codziennym, jak i na wysokich szczeblach władzy stało się tak częste, że większość społeczeństwa zaczęła traktować ją jako immanentny składnik życia publicznego w Polsce. „Nastawienie Polaków do korupcji jest ambiwalentne. Spośród trzech rodzajów postaw – akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty – najczęstsza jest postawa przyzwalająca”<sup>56</sup>.

Niepokojący jest fakt braku aktywnego zaangażowania polskich przedsiębiorców w walkę z korupcją. Ankieta przeprowadzona w 2002 roku przez Międzynarodowe Forum Liderów Biznesu wykazała, że 50% firm biorących udział w badaniach nie opracowało w ogóle wewnętrznych procedur zwalczających korupcję<sup>57</sup>. Wynika to albo z niewiedzy, albo z braku zainteresowania problemem, który w dużej mierze dotyczy właśnie przedsiębiorców i ich nielegalnych powiązań z przedstawicielami administracji publicznej, a nawet z politykami. Styk biznesu, administracji i polityki to przecież obszar szczególnie zagrożony korupcją. Odsetek przedsiębiorców przyznających się do wręczania łapówek wciąż wzrasta. Do tego typu procederów w 2000 roku przyznało się 30% przedsiębiorców, w 2002 roku – 36%, a w 2003 – 48%. Dwie trzecie badanych właścicieli firm uważa, że korupcja jest jakby wmontowana w „reguły kontaktów między przedsiębiorcami a administracją”<sup>58</sup>. Niestety narastanie wszelkich niele-

---

<sup>54</sup> A. Grzesiak, *Goście z kraju rad*, „Polityka”, nr 35, 30.08.2003, s. 22.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2002, s. 242.

<sup>57</sup> Wyniki ankiety: „Podejście do korupcji w polskim biznesie – Badanie 2002” przeprowadzonej przez Międzynarodowe Forum Liderów Biznesu Księcia Walii.

<sup>58</sup> A. Kubiak, *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji. Raport z badań*, 2003, s. 7 i 22.

galnych transakcji na tym polu ma ogromny wpływ na funkcjonowanie naszego państwa i całego społeczeństwa.

W społeczeństwie, w którym politycy, urzędnicy i pozostałe osoby pełniące funkcje publiczne (zwłaszcza wyższego szczebla) oraz przedsiębiorcy znajdują się na szczycie rankingu osób najbardziej skorumpowanych, nie może dziwić fakt społecznego przyzwolenia i usprawiedliwiania drobnej, codziennej korupcji. To powoduje z kolei upowszechnianie postaw antyspołecznych, cwaniactwa i braku poszanowania dla prawa, a także zanik poziomych więzi społecznych będących podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego nie służy na pewno zły przykład z wysokich szczebli władz, wręcz przeciwnie, narasta powszechne społeczne przekonanie, że korupcja jest dozwolona i na dodatek przynosi profity.

Bez stworzenia dobrego prawa i jego należytej egzekucji nie można mówić o skutecznej walce z korupcją. Prawo to jednak musi być tworzone przez osoby kompetentne, w oparciu o merytoryczne i rzetelne informacje bez „patologicznego lobbingu”. Jednocześnie politycy tworzący polskie prawo muszą sobie wreszcie zdać sprawę, że sami też są zobligowani do jego przestrzegania, a także zwrócić uwagę na fakt, że zjawisko korupcji w dużej mierze dotyczy ich osobiście.

---

### Summary

This analysis of the phenomenon of corruption draws the Author to a conclusion that efficient struggle against corruption is futile unless good law is originated and exacted appropriately. This law should be created by competent individuals and on the basis of substantive and credible information eliminating 'pathological lobbying'. At the same time, politicians who create Polish law need to realize that they are themselves also obliged to observe this law and admit that corruption to a large degree concerns them personally.